

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.302/4
DU 20 OCTOBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 8 octobre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'entrée en vigueur de l'article 6 du décret du 15 juillet 2008 concernant le Code forestier et le fonctionnement du Conseil supérieur wallon des forêts et de la filière bois", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observation préalable

Un projet de décret "portant rationalisation de la fonction consultative" est actuellement en cours de discussion au Parlement wallon ⁽¹⁾.

Ce texte a notamment vocation à s'appliquer au Conseil supérieur wallon des forêts et de la filière bois.

En l'état, il n'y a pas lieu de prendre en compte ledit texte - qui n'est qu'au stade d'un projet - dans l'examen du projet d'arrêté.

Il en irait bien sûr autrement si le décret envisagé était adopté.

L'attention est, à cet égard, spécialement attirée sur le fait qu'en vertu de l'article 44 de ce projet de décret, tel qu'il a été présenté au Parlement wallon, "le Gouvernement fixe, pour chacun des organismes consultatifs, d'agrément ou assimilés visés par le présent décret, les dates d'entrée en vigueur des articles du présent décret", étant cependant entendu que "les articles qui concernent chacun des organismes consultatifs, d'agrément ou assimilés visés par le présent décret entrent en vigueur au plus tard à la date du renouvellement intégral des mandats des membres de ces organismes".

⁽¹⁾ Doc. parl., Parl. wall., 2007-2008, n/ 820/1.

Par ailleurs, l'attention des auteurs du projet est également attirée sur ce que l'article 2, § 2, du même projet de décret dispose que :

"Les dispositions légales, réglementaires ou statutaires antérieures à l'entrée en vigueur du présent décret qui régissent le fonctionnement et l'organisation des organismes visés à l'article 1^{er} et qui ne respectent pas les règles posées au paragraphe 1^{er} du présent article sont abrogées"⁽²⁾.

Dans ces conditions, il est permis de se demander s'il ne serait pas prudent d'attendre l'issue de l'examen du projet de décret précité avant de faire entrer en vigueur l'article 6 du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier et, donc, de prendre et d'appliquer de nouvelles règles relatives au Conseil supérieur wallon des forêts et de la filière bois, quitte à prolonger une nouvelle fois⁽³⁾ le mandat des membres effectifs et suppléants actuels du Conseil supérieur wallon des Forêts et de la Filière Bois.

C'est sous cette importante réserve que le projet d'arrêté est examiné ici.

Quant aux formalités préalables

L'article 5 du projet d'arrêté prévoyant que les membres du Conseil supérieur wallon des forêts et de la filière bois bénéficient d'indemnités, l'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget sont requis, conformément aux articles 5, alinéa 1^{er}, 2/, et 14, 1/, b), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

En l'espèce, le dossier fait apparaître que l'Inspecteur des finances a donné son avis.

⁽²⁾ Sur les dangers que présente un tel mécanisme, voir l'observation générale 6 formulée dans l'avis 43.685/4, donné le 12 mars 2008, sur un avant-projet devenu le projet de décret portant rationalisation de la fonction consultative (Doc. parl., Parl. wall., 2007-2008, n/ 820/1).

⁽³⁾ Voir l'arrêté du Gouvernement wallon complétant l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 novembre 1993 portant désignation des membres effectifs et suppléants du Conseil supérieur wallon des Forêts et de la Filière Bois et nomination des président et vice-président.

Par contre, il ne ressort d'aucune pièce versée au dossier que le Ministre du Budget aurait donné son accord.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de cette formalité.

Examen du projet d'arrêté

Intitulé

Afin de faire clairement ressortir la portée de l'arrêté en projet, il convient de remplacer dans l'intitulé les mots "et le fonctionnement" par les mots "et au fonctionnement".

Préambule

À l'alinéa 1^{er}, il convient de viser plus spécialement les dispositions du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier qui fournissent un fondement légal au projet d'arrêté, à savoir les articles 6 et 129.

Par ailleurs, certaines dispositions du projet d'arrêté, notamment l'article 4, trouvent leur fondement, non pas dans une habilitation particulière conférée au Gouvernement, mais dans le pouvoir général d'exécution des décrets que l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles reconnaît au Gouvernement. Cette dernière disposition doit donc également être visée au préambule.

Enfin, il y a lieu d'insérer un nouvel alinéa avec la mention de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 11 février 1993 instituant un Conseil supérieur wallon des forêts et de la filière bois, que l'article 13 du projet abroge.

Dispositif

Article 2

Selon la disposition à l'examen,

"L'article 6 du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier entre en vigueur le jour de la publication au Moniteur belge du présent arrêté."

En bonne logique, il conviendrait aussi de prévoir que l'arrêté en projet entre en vigueur en même temps que l'article 6 du décret du 15 juillet 2008.

En outre, il y a lieu de rappeler qu'à moins d'une raison spécifique, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

Article 3

L'alinéa 3 n'a d'autre objet que de rappeler l'article 4, § 3, du décret du 25 mai 1983 modifiant, en ce qui regarde le Conseil économique régional pour la Wallonie, la loi-cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique et instaurant un Conseil économique et social de la Région wallonne.

Un tel rappel est inutile.

L'alinéa 3 sera donc omis.

Article 4

L'alinéa 2 prévoit qu'

"En cas de (...) perte de représentativité d'un membre, il est pourvu à son remplacement sur base d'une candidature adressée au ministre."

.../...

Sans doute le texte vise-t-il ainsi l'hypothèse où un membre du Conseil supérieur wallon des forêts et de la filière bois perdrait, ou serait considéré comme ayant perdu, la qualité de délégué d'une association, d'une faculté universitaire ou d'un conseil consultatif visé à l'article 6, alinéa 2, du décret du 15 juillet 2008.

L'établissement d'une telle situation pourrait, dans certains cas, prêter à contestation. Pour éviter toute difficulté sur ce point, il conviendrait de prévoir l'organisation d'une procédure destinée à inviter l'intéressé à démissionner de ses fonctions et, le cas échéant, à décider de l'en démettre, après lui avoir donné la faculté de faire valoir ses explications.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 6

L'alinéa 3 gagnerait à être complété par une disposition prévoyant que les documents dont il s'agit sont transmis aux membres suppléants concomitamment à leur transmission aux membres effectifs.

Article 7

Les alinéas 2 et 3 envisagent la possibilité, pour chaque membre du Conseil supérieur wallon des forêts et de la filière bois, de donner une procuration à un autre membre du Conseil.

À défaut de texte législatif le prévoyant, il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de prendre une disposition en ce sens.

En effet, en raison du caractère d'intérêt général des missions exercées par les membres du Conseil supérieur wallon des forêts et de la filière bois, l'exercice de ces missions est hors commerce et, conformément à l'article 1128 du Code civil, ne peut donc faire l'objet de conventions telles que le contrat de mandat qu'impliquerait le régime envisagé.

.../...

Lorsqu'il s'agit du fonctionnement d'institutions qui relèvent du droit public, à défaut de texte législatif en sens contraire, le seul mécanisme admissible est celui de la suppléance ⁽⁴⁾.

Au demeurant, la section de législation relève que le projet d'arrêté, se conformant en cela à l'article 6, alinéa 4, première phrase, du décret du 15 juillet 2008, prévoit la désignation d'un membre suppléant pour chaque membre effectif du Conseil supérieur wallon des forêts et de la filière bois. Le mécanisme de procuration qu'envisagent les alinéas 2 et 3 à l'examen ne se concilie pas avec ce système.

Les alinéas 2 et 3 seront donc omis.

Article 8

1. Au paragraphe 2, dans la dernière phrase, mieux vaut remplacer les mots "À défaut" par les mots "S'il n'est pas approuvé par le Conseil dans ce délai".

2. Le paragraphe 3 prévoit qu'en cas d'urgence dûment motivée, l'avis du Conseil peut être remis selon une procédure écrite entre les membres.

S'il peut être admis qu'il soit dans des circonstances très restreintes recouru à une procédure écrite, il va cependant de soi que le déroulement de cette procédure doit permettre de respecter l'une des caractéristiques essentielles de toute procédure collégiale, qu'elle soit ou non consultative, à savoir la collégialité entre les membres de l'organe, tant au niveau de la délibération qu'à celui de la formulation des résultats de celle-ci. Il va dès lors de soi que l'avis de l'organe consultatif collégial donné selon une procédure écrite ne peut, en règle, pas seulement refléter la somme des avis individuels des membres composant l'organe collégial ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Comme l'expose M.-A. FLAMME, la suppléance est un remplacement automatique, organisé par un texte, d'une personne ou d'une autorité déterminée en cas d'empêchement de celle-ci et qui opère au bénéfice d'une personne ou d'une autorité déterminée, le transfert intégral de toutes les compétences attachées à la fonction (Droit administratif, Bruylant, Bruxelles, 1999, n° 148).

⁽⁵⁾ Voir notamment C.E., arrêt Brulez et consorts, n° 26.775 du 26 juin 1986.

Article 9

Comme l'indique expressément l'article 6, dernier alinéa, du décret du 15 juillet 2008, c'est au Gouvernement que sont donnés les avis du Conseil supérieur wallon des forêts et de la filière bois.

Il en résulte que c'est au membre du Gouvernement qui a les forêts dans ses attributions que ces avis doivent être communiqués.

Il n'est pas nécessaire de le rappeler dans l'arrêté en projet.

En outre, il est équivoque de prévoir, comme le fait la disposition à l'examen, que c'est "en priorité" au Ministre que lesdits avis sont communiqués.

L'article 9 sera donc omis.

Article 14

Dans l'exécutoire, il y a lieu de désigner le Ministre ayant la matière dans ses attributions et non les titres qui ont été donnés au Ministre proposant lors de la composition du Gouvernement.

Il convient donc d'écrire :

"Le Ministre qui a les Forêts dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté" ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation 167 et formules F 4-7-1 et F 4-7-2, [\(www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr\)](http://www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr), (20/10/2008).

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE